

NEGARA DAN MASYARAKAT LOKAL DALAM PEMBANGUNAN POLITIK ERA ORDE BARU (IMPLEMENTASI UU NOMOR 5 TAHUN 1979 DI LAMPUNG)

*State and Local Society in Political Development in The Era of
New Order (The Implementation of UU Nomor 5
Tahun 1979 in Lampung)*

Syaiful M, Ichlasul Amal, Budi Winarno,²⁾

*Program Studi Ilmu Politik
Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada*

ABSTRACT

The objective of this thesis is to describe one of political development phenomena in the era of New Order, i.e., the uniforming of village government based on *UU No. 5 Tahun 1979*, using its problem formulation: how was the impact of *UU No. 5 Tahun 1979* for the transformation of local power and leadership in Lampung?

The research was conducted in three villages known as old and relatively indigenous villages, focusing on village government officials including Head of Villages, *Lembaga Musyawarah Desa (LMD)* – Village Assembly Institutions, *Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD)* – Village People's Endurance Institution, and other Village Staffs.

The research concludes that the implementation of *UU No. 5 Tahun 1979* in Lampung has led to the great intervention of state power on the local communities. The mechanism of Head of Villages election, and the strengthening of his position as the lowest governmental body directly under the subdistrict head would make emotional and cultural relationship between Head of Villages and his people disappear. The relationship is merely bounded into its recruitment process, people's interest and aspiration are subordinated on the interest of governmental institution above village as a source of legitimation. Whereas the position of traditional elites (– Tokoh Adat –), has been asided and become in relatively equivalent position with the community. Their role is only seen when their influence is competed in the process of Head of Villages election, as their symbolic existence of local tradition representatives. The strengthening of local ethnic position, on the other hand, reflects the strength of family linkage of political process in the villages. This becomes the description that the introduction of new values into a community is still followed by parochial values believed by the political actors in villages.

Key words: *political development – local society – leadership – local power.*

1. *Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Lampung, Bandar Lampung*

2. *Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta*

PENGANTAR

Pembangunan nasional, termasuk di dalamnya pembangunan masyarakat lokal, dikonseptualisasikan sebagai proses konsolidasi, dan pengintegrasian kehidupan masyarakat dalam berbagai dimensi, baik politik, maupun sosial-budaya dan ekonomi, ke dalam satu unit yang utuh, dan diperkuat dengan pemaksaan penyeragaman pelembagaan yang beresiko hapusnya keunikan lokal.

Sejalan dengan perkembangan yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia, di Propinsi Lampung intervensi kekuasaan negara terhadap masyarakat lokal, terasa menyentuh aspek-aspek kehidupan masyarakat. Kebijakan dasar mengenai Pemerintahan Desa dan penerapannya seperti yang diatur dalam Undang Undang nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa, serta aturan-aturan yang menyertainya merupakan fenomena yang menarik. Meskipun semula UU ini dikonsepsikan hanya mengatur pemerintahan desa, tetapi dalam praktek menimbulkan dampak yang cukup luas, terutama berkenaan dengan kekuasaan dan kepemimpinan di desa-desa lama dan relatif asli.

Cornelis Lay (1989) menyebutkan bahwa konstruksi struktur pemerintahan desa yang diperagakan di bawah "payung" (perlindungan) UU Nomor 5 Tahun 1979, memberi landasan legitimasi yang kokoh bagi pemusatan kekuasaan di desa, serta memberi peluang bagi kehadiran suatu struktur kepemimpinan yang monolitik dengan Kepala Desa sebagai figur terakhir yang ada pada puncak piramida kekuasaan.

Sejak tahun 1951 pemilihan Kepala-Kepala Desa di Lampung, sebagian besar dilakukan berdasarkan pemilihan oleh warga desa, kepala adat tidak sepenuhnya berwenang dalam Pemerintahan Desa. Hal ini membawa perubahan, tetapi intensitas pengaruhnya masih lemah, penentuan jabatan Kepala Desa sebagian terbesar masih didominasi oleh para tokoh adat setempat. Memang diakui bahwa kemampuan konsep Marga mulai menyusut, digantikan oleh Desa, tetapi kekuatan dan otoritas punyimbang tidak lenyap dengan begitu saja, karena sejak semula ia merupakan kekuasaan yang sifatnya otonom dan mandiri.

Di desa-desa lama dan relatif asli, sebagian masyarakatnya masih terikat kepada tradisi, atau dengan kata lain pola-pola kepemimpinan masih bersifat tradisional. Konsep kekuasaan dilegitimasi oleh pewarisan dari generasi yang satu kepada generasi berikutnya, meskipun secara khusus terdapat aturan-aturan lokal yang memberikan posisi "lebih" bagi individu yang mampu menyelenggarakan upacara pengambilan gelar, dalam bahasa setempat disebut "Cakak Pepadun". Ikatan-ikatan

kekuasaan tradisional ini memantapkan kesinambungan posisi individu dalam masyarakat.

Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, struktur pemerintahan dan kepemimpinan desa diseragamkan. Kepala Desa ditempatkan pada posisi sentral, sekaligus menjadi sangat dominan. Beberapa pasal di dalamnya, serta aturan-aturan yang menyertainya memungkinkan penempatan kepala desa pada posisi demikian. Sediono MP. Tjondronegoro (1989), mengemukakan bahwa UU Nomor 5 Tahun 1979 tersebut menimbulkan pemusatan kekuasaan dan wewenang kepada Kepala Desa. Kecenderungan ini berakibat pada tidak cukup berkembangnya prakarsa masyarakat, melemahnya dialog antara masyarakat dan Kepala Desa, dan pada akhirnya Kepala Desa menjadi penyalur instruksi pemerintah pusat.

Perubahan-perubahan dan penyempurnaan lembaga legeslatif desa, penambahan jumlah aparat dalam satuan staf desa, penambahan satuan pelaksana teknis fungsional, seperti diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1979, oleh Mochtar Mas'ood disebut dengan istilah "pembenahan struktural", telah menumbuhkan peluang-peluang baru bagi warga masyarakat untuk menduduki peran sebagai elit desa.

Karenanya penyeragaman struktur pemerintahan desa melalui UU tersebut, dengan strategi pengaturan yang sentralistis melalui peran Kepala Desa yang sangat dominan, telah menggeser struktur kekuasaan dan kepemimpinan di desa-desa lama di Lampung.

Proses pengangkatan Kepala Desa, telah menempatkan seorang tokoh pada posisi tertentu, dan membawa mereka kepada peran-peran politik di desa. Bagi Almond dan Powel (1961), pengangkatan dalam jabatan politik merupakan suatu transformasi seleksi terhadap anggota-anggota masyarakat dari berbagai sub-kultur, status, dan kualifikasi tertentu, yang kemudian memperkenalkan mereka pada peran-peran khusus dalam sistem politik. Sementara Selligman (1961), menjelaskan bahwa bagi aktor-aktor politik tersebut, pengangkatan diri mereka mempunyai arti: a) transformasi dari peranan-peranan non politis kepada peranan politik yang bersifat khusus; b) pengangkatan itu melibatkan persyaratan status dan penyerahan posisi khusus bagi dirinya.

Masalahnya, pengenalan nilai-nilai baru di tengah-tengah masyarakat, terutama di desa yang masih diliputi oleh tradisi, biasanya diikuti oleh bentuk-bentuk kesetiaan parokial. Sementara pada bagian lain, kelompok-kelompok masyarakat yang bersandar pada nilai-nilai tradisional menjadi sangat peka terhadap kelangsungan nilai-nilai yang mereka dukung, yang diduga akan menghilangkan identitas diri mereka

sebagai salah satu kelompok masyarakat pendukung sebuah sistem nilai (Emerson, 1960). Dengan demikian tokoh politik yang dipilih seringkali mencerminkan dualisme tersebut. Dengan kata lain walaupun mereka diseleksi untuk suatu tujuan yang bersifat nasional, tetapi mereka adalah juga produk masyarakat tradisional tersebut, walaupun seleksinya dalam jabatan-jabatan politik dilakukan melalui proses pemilihan.

Di bidang pemerintahan diterapkan beberapa kebijakan, jika sebelumnya, pemerintah kecamatan adalah organ pemerintah pusat yang paling bawah, dengan kewenangan administratif yang maksimal dan kekuasaan politik minimal. Sementara di bawahnya Kepala Desa dipilih langsung oleh warga desa dan bukan merupakan bagian dari birokrasi pemerintahan. Tetapi sekarang ini pemilihan desa harus melalui seleksi Pemerintah Daerah Tingkat II, dengan bakal calon (balon) yang terlebih dahulu harus disetujui oleh Bupati, sebelum dipastikan sebagai calon dalam pemilihan yang akan dilakukan. Selanjutnya setelah seorang Kepala Desa terpilih, yang bersangkutan akan memperoleh honor. Hal ini mau tidak mau telah mengikat Kepala Desa dan Perangkat Desa kepada birokrasi (personifikasi negara). Melalui proses demikian, keterikatan emosional dan struktural Kepala Desa dengan masyarakatnya digerogoti oleh hubungan-hubungan fungsional yang baru, yang lebih mengkaitkan desa dengan struktur di atasnya. Dengan kata lain, ruang otonomi desa yang selama pra UU Nomor 5 Tahun 1979 terbuka secara luas, sekarang ini menjadi semakin dipersempit.

Dari uraian di atas, permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini yakni: bagaimana dampak implementasi UU Nomor 5 Tahun 1979 terhadap pergeseran kekuasaan dan kepemimpinan lokal di Lampung?

Permasalahan dibahas dengan cakupan materi terbatas pada kedudukan elit formal dalam struktur Pemerintahan Desa untuk periode tahun 1988-1996.

CARA PENELITIAN

Penelitian dilakukan di tiga desa lama dan relatif asli, tersebar di wilayah Kabupaten daerah Tingkat II Lampung Tengah. Pemilihan desa lokasi penelitian didasarkan kepada pertimbangan relatif kuat atau longgarnya ikatan adat-istiadat, dan tingkat interaksi sosial yang terjadi antar warga setempat, kondisi fisik desa, serta masa kapan berdirinya desa menjadi pertimbangan utama. Selain itu informasi yang diberikan oleh Camat/stafnya, juga merupakan bahan pertimbangan.

Data dikategorikan sebagai data primer, dikumpulkan melalui

serangkaian wawancara dengan tokoh formal maupun informal di desa, dan data sekunder yang dikumpulkan melalui dokumentasi yang tersedia di desa.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Legitimasi yang diberikan oleh UU Nomor 5 Tahun 1979, telah menempatkan Kepala Desa sebagai figur sentral, pemegang kendali seluruh mekanisme politik pada tingkat desa. Jabatan Kepala Desa menjadi simbol puncak kekuasaan dalam hirarkhi politik dan sosial masyarakat desa, baik sebagai bagian dari lembaga birokrasi pemerintah maupun sebagai wakil masyarakat setempat, seperti terlihat pada jabatannya sebagai Ketua Lembaga Musyawarah Desa. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari adanya rantai kepentingan lembaga politik pemerintah tingkat nasional.

Sebelumnya jabatan Kepala Desa merupakan kedudukan yang paling disegani dalam tradisi "kampung" masyarakat asli. Pemilihan dilakukan melalui proses musyawarah para *punyimbang* kampung, dipilih diantara para tokoh adat yang ada dan karenanya jabatan ini menjadi semacam hak bagi Kepala Adat, karenanya Kepala Adat juga merupakan kepala politik dari masyarakat hukumnya. Sekarang Kepala Desa muncul sebagai pemimpin formal, mempunyai tugas sebagai *agent of development*, dan menjadi saluran resmi antara pemerintah atasnya dengan masyarakat desa dalam usaha pembangunan. Kewenangannya yang demikian, sangat menentukan dalam jajaran dan struktur kepemimpinan lokal.

Aturan-aturan yang digariskan dalam UU Nomor 5 Tahun 1979, khususnya mengenai kedudukan Kepala Desa, memang berbeda dengan kenyataan historis tradisional yang berlaku di masyarakat. Pembaharuan ini, telah mengubah proses pemilihan maupun posisi Kepala Desa yang sebenarnya memang sedang mengalami krisis legitimasi akibat mengendurnya ikatan-ikatan komunal dalam lingkup marga. Jabatan Kepala Desa, tidak hanya ditentukan berdasarkan kerangka adat, seperti ditradisikan pada waktu-waktu sebelumnya, tetapi didasarkan proses politik yang terbuka dan kompetitif.

Proses pemilihan Kepala Desa, diawali dengan diadakannya musyawarah LMD untuk menyusun panitia pencalonan dan pelaksanaan pemilihan, bertugas meneliti permohonan dan persyaratan administratif bakal calon, serta segala sesuatu yang bersifat teknis berkenaan dengan pemilihan Kepala Desa, untuk kemudian diajukan dan disahkan oleh Bupati Kepala Daerah melalui Camat. Dalam hal ini hasil musyawarah

LMD tersebut baru dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Bupati.

Hasil kerja panitia tingkat desa, kemudian diproses oleh suatu kepanitiaan yang terdiri dari Panitia Pengawas; terdiri dari Camat selaku Ketua, dan dua orang yang berasal dari unsur ABRI, serta Panitia Peneliti dan Penguji; terdiri dari Setwilda Tk II, Kabag. Pemerintahan, Kasubag Desa, Wakil dari bagian Hukum, Wakil dari Kantor Sospol, dan Wakil dari Kantor Pembangunan Desa. Pada tingkat ini, dilakukan penyeleksian berkas calon, dan ujian penyaringan calon-calon Kepala Desa. Hanya calon Kepala Desa yang dinyatakan lulus, diperkenankan dan disahkan oleh Bupati sebagai Calon yang berhak dipilih.

Dalam keseluruhan proses tersebut, terdapat ketentuan tidak tertulis bahwa calon Kepala Desa adalah mereka yang jelas dan bersedia memberikan dukungan kepada Golkar. Bentuk penyaringan yang menginginkan adanya jaminan bahwa hanya para calon yang secara politik dapat dipercaya saja, mempunyai kesempatan untuk menduduki jabatan sebagai Kepala Desa.

Mencermati mekanisme pemilihan Kepala Desa seperti terurai di atas, terlihat kecenderungan besarnya peran lembaga birokrasi (personifikasi negara) dalam proses pencalonan, yang secara keseluruhannya harus melalui pengesahan lembaga-lembaga pemerintahan di atas desa. Sementara pengaruh dan peran unsur kepemimpinan lokal (tokoh adat), hanya diperebutkan oleh para calon yang telah memperoleh pengesahan, untuk memperoleh dukungan dari komunitas adat, dan pada tingkat tertentu, mampu mempengaruhi preferensi pemilih dalam proses pemilihan. Persaingan memperebutkan pengaruh dilakukan melalui hubungan keluarga dan ikatan kekerabatan.

Keterlibatan tokoh adat dalam proses pemilihan tersebut, dapat dipandang sebagai wujud keberadaan tokoh adat sebagai elit masyarakat, yang memiliki otoritas menggerakkan massa, dan wujud keberadaan simbolis mereka sebagai wasit dan wakil tradisi setempat. Demikian juga calon-calon yang tampil dalam pentas pemilihan, mencerminkan reaksi elit tradisional untuk tetap eksis menghadapi intervensi kekuasaan supra desa, yang cenderung berjalan di atas konsepsi yang berbeda dengan tradisi.

Figur-figur Kepala Desa, menjadi petunjuk bahwa dalam proses rekrutmen jabatan Kepala Desa, ketentuan tidak tertulis yang sangat berkaitan dengan primordialisme berdasarkan ikatan etnik diterima sebagai suatu kekuatan sosial yang beraspek politik. Di dalamnya terdapat ketentuan umum bahwa Jabatan Kepala Desa adalah "milik" suku

Lampung. Demikian juga kecenderungan status calon dalam strata adat, turut menentukan loyalitas warga, khususnya dari etnik Lampung. Status tampaknya berakar dalam kebudayaan politik yang telah meresap ke kalangan orang Lampung sejak lama, bahwa untuk menjadi pemimpin, seseorang harus menduduki peringkat tertinggi dalam masyarakat, khususnya dalam pandangan adat. Posisi sebagai pemimpin adat merupakan ukuran diterima atau tidaknya seseorang duduk dalam jabatan sebagai Kepala desa.

Terlepas dari beragamnya alasan yang dikemukakan terhadap "penjataan" jabatan tersebut, yang jelas bahwa hal ini menunjukkan gambaran reaksi masyarakat pada tingkat lokal, menghadapi intervensi kekuasaan birokrasi di atas desa sebagai sumber legitimasi kedudukan di desa-desa lama dan relatif asli.

Keadaan tersebut di atas, membawa pengaruh terhadap kehidupan politik desa, misalnya ketika bursa calon Kepala Desa dikampanyekan di kalangan warga, umumnya calon yang muncul berasal dari etnik setempat, dan menguasai seluk beluk adat, atau bahkan tokoh adat, atau mereka yang mempunyai ikatan genealogis dengan tokoh adat. Dengan demikian politik di Desa, sebagian besar masih didominasi oleh praktek-praktek politik lokal, meskipun di dalamnya terdapat aturan-aturan formal yang berskala nasional.

Interaksi antara calon Kepala Desa dengan tokoh-tokoh adat setempat dan pihak-pihak pemerintahan atas desa, menjadi penentu diterima atau tidaknya seseorang untuk tampil sebagai calon Kepala Desa. Dengan kata lain legitimasi internal (pengakuan dari tokoh-tokoh adat setempat), dan legitimasi eksternal (dari pihak kecamatan dan kabupaten) merupakan kunci diterima atau tidaknya seseorang untuk menduduki jabatan Kepala Desa.

Uraian di atas, memberikan gambaran bahwa proses rekrutmen Kepala Desa banyak diintervensi oleh kepentingan-kepentingan supra desa, khususnya dari lembaga-lembaga birokrasi pemerintah sebagai personifikasi negara. Tetapi pada pihak yang lain terdapat ketentuan-ketentuan yang bersifat normatif ikut berperan dalam proses pemilihan Kepala Desa.

Selain proses rekrutmen jabatan Kepala Desa, rekrutmen anggota penjabat organ-organ pemerintahan desa, juga harus melalui proses yang melibatkan peran-peran lembaga birokrasi di atas desa. Secara formal, pengangkatan seseorang dalam jabatan ini didasarkan kepada syarat-syarat tertentu seperti telah digariskan dalam Permendagri Nomor 8 Tahun 1981. Pengangkatan seseorang dalam struktur jabatan

pemerintahan desa, diawali dengan pengajuan nama-nama calon kepada pejabat yang berwenang mengangkat, setelah mendengar pertimbangan dari Ketua LMD. Pengangkatan dilakukan setelah para calon menempuh seleksi dalam bentuk ujian penyaringan, dan dinyatakan lulus. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin kualifikasi personalia pemerintahan desa.

Dari ketentuan tersebut, dapat dicermati peran pemerintah tingkat atas desa yang menghendaki jaminan kualifikasi dan loyalitas ke "atas" dari personalia pejabat pemerintahan desa. Tetapi dalam hal ini tampak fenomena munculnya kendala dalam pelaksanaan aturan-aturan formal. Penentuan personalia LMD, LKMD maupun Perangkat Desa, sangat dipengaruhi oleh unsur-unsur kekerabatan dan pertimbangan-pertimbangan non-teknis, seperti terlihat dari komposisi personalia Pemerintahan, baik di Desa Gunung Sugih, Buyut Ilir, maupun Kedaton.

LMD di Desa Gunung Sugih menunjukkan gambaran bahwa 15 orang dari 18 anggota lembaga ini berasal dari orang Lampung, yang dapat dikatakan masih memiliki hubungan keluarga antara satu dengan lainnya, sehingga dilihat dari segi etnik, terlihat bahwa peran dan posisi orang Lampung tampaknya sukar tergoyahkan. Sementara di Desa Buyut Ilir menunjukkan gambaran bahwa keanggotaannya didominasi oleh kelompok birokrat desa, sementara tokoh adat tergeser sedemikian rupa. Dari 13 anggota (dua orang diantaranya menjabat karena kedudukannya sebagai Kepala Desa dan Sekretaris Desa), hanya seorang yang berasal dari tokoh adat, selebihnya terdiri dari tokoh masyarakat dan perangkat desa.

Keadaan yang hampir bersamaan dengan Desa Buyut Ilir, tercermin dari komposisi keanggotaan LMD di Desa Kedaton. Di sini terdapat indikasi bahwa tokoh adat juga mengambil peran yang minimal dalam struktur LMD. Keanggotaan LMD yang berstatus sebagai tokoh adat hanya seorang, tokoh masyarakat berjumlah 8 (delapan) orang, dan 6 (enam) orang direkrut dari personalia perangkat desa.

Kuatnya unsur primordialisme dalam distribusi kekuasaan, juga terlihat dari dominasi orang Lampung dalam fungsi-fungsi kesekretariatan desa. Tetapi dilihat dari status mereka dalam jajaran elit tradisional, tidak seorangpun dari padanya yang berperan sebagai tokoh adat.

Gambaran yang sedikit berbeda terlihat dalam komposisi personalia LKMD yang memperlihatkan besarnya jumlah anggota yang berasal dari tokoh-tokoh masyarakat. Dalam kondisi demikian seyogyanya LKMD dapat berfungsi sebagai penampung dan penyalur aspirasi warga desa, tetapi dalam praktek fungsi tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Implementasi tugas, lebih ditekankan pada tingkat pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan. Sementara pada tingkat perumusan kebijaksanaan, peran Kepala Desa masih dominan. Hal ini disebabkan oleh kelemahan struktur lembaga tersebut yang telah diatur secara sentralistis. Ketua LKMD adalah juga Kepala Desa. Dari sisi ini dapat terlihat bahwa kepentingan masyarakat yang disalurkan melalui LKMD, bertumpang tindih dengan struktur birokrasi resmi aparat pemerintahan desa. Kecenderungan kokohnya dominasi birokrasi sebagai personifikasi negara di desa.

Besarnya kekuasaan Kepala Desa dalam struktur LKMD tersebut, semakin diperkokoh dengan duduknya individu yang secara emosional dan kultural memiliki keterikatan yang sangat erat dengan Kepala Desa, yakni jabatan Ketua II dijabat oleh isteri Kepala Desa, yang secara organisatoris memiliki kapasitas sebagai pembina PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga) desa, organisasi resmi yang menangani kegiatan kewanitaan pada tingkat desa.

Menyempitnya ruang partisipasi masyarakat, akibat besarnya peran birokrasi (sebagai personifikasi negara), juga tampak dalam implementasi dana Bantuan Pembangunan Desa (Bandes) yang dipaketkan dari "atas" lengkap dengan petunjuk pelaksanaannya. Hal ini membawa implikasi terhadap besarnya keengganan anggota LKMD maupun LMD menghadiri musyawarah desa, karena dianggap sangat merepotkan, sementara hasilnya (keputusan yang diambil) biasanya apa yang telah dikonsepkan oleh Kepala Desa. Akibat lebih jauh adalah berkembangnya anggapan di kalangan masyarakat bahwa musyawarah LKMD maupun LMD, dalam hal penggunaan Bandes, hanya sebagai formalitas untuk mencairkan dana. Hal ini belum mempertimbangkan mekanisme pada tingkat berikutnya yang ditangani secara birokratik semata-mata. Berarti ruang partisipasi masyarakat pada tingkat desa yang memang sempit, lebih dipersempit oleh mekanisme birokrasi pemerintahan tingkat atas desa.

KESIMPULAN

Implementasi UU Nomor 5 Tahun 1979, membawa pengaruh terhadap perubahan kekuasaan dan kepemimpinan di desa-desa lama dan relatif asli di Lampung. Tokoh-tokoh adat yang semula merupakan aktor sentral dalam seluruh mekanisme politik dan sosial di desa, dan secara tradisional berperan sebagai patron dalam komunitas adat, keberadaannya tergeser di bawah kontrol Kepala Desa, dan cenderung "hampir" sejajar dengan massa. Demikian juga kekuatan-kekuatan adat

yang mengandung unsur keakraban hubungan dan kekerabatan antara Kepala Desa dengan rakyatnya mengalami pelemahan-pelemahan.

Jika sebelum berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1979, berlaku ketentuan-ketentuan normatif berdasarkan adat istiadat; Status adat menjadi penentu dipilih atau tidaknya seseorang untuk menduduki jabatan sebagai Kepala Desa. Sekarang, ketentuan-ketentuan formal menjadi ukuran duduk atau tidaknya seseorang menjadi Kepala Desa, yakni harus memiliki kualifikasi dan prosedur tertentu, terutama ketentuan-ketentuan yang bersifat administratif, dan melalui proses seleksi serta pertimbangan-pertimbangan politis.

Proses pencalonan Kepala Desa yang melibatkan peran-peran kekuasaan di atas desa, seperti terlihat dari susunan Panitia Pengawas, Peneliti dan Penguji, memperlihatkan kecenderungan besarnya intervensi negara dalam proses tersebut. Derajat pengendalian ini semakin nyata jika dikaitkan dengan berlakunya persyaratan tidak tertulis tentang dukungan dan loyalitas calon kepada Golkar.

Ketergantungan akan sumber legitimasi dari kekuasaan pemerintah di atas desa, mendorong Kepala Desa terpilih mengarahkan loyalitasnya kepada lembaga-lembaga pemerintahan tingkat atasnya. Untuk itu organ-organ pemerintahannya harus memberikan jaminan pelaksanaan pekerjaan yang "sejalan" dengan kehendak pusat. Dalam konteks demikian penunjukan aparat satuan kerja menjadi model rekrutmen Perangkat Desa, seperti terlihat komposisi personalia Perangkat Desa maupun LMD dan LKMD.

Kedudukan Kepala Desa sebagai organ pemerintahan terendah langsung di bawah kecamatan, serta orientasi tugas ke "atas", menghilangkan hubungan emosional dan kultural Kepala Desa dengan masyarakatnya. Hubungan antara Kepala Desa dengan masyarakatnya terbatas pada proses rekrutmennya saja. Arena politik desa menunjukkan kecenderungan terjadinya pergeseran sumber daya politik, semula dari massa pemilih (warga desa), berubah menjadi lembaga pemerintah sebagai sumber kekuasaan.

Implikasi dari perubahan tersebut adalah minimalnya peran tokoh adat dalam struktur pemerintahan desa. Loyalitas mereka tampaknya lebih dilihat sebagai upaya mobilisasi dibandingkan partisipasi. Hal ini menyiratkan besarnya peran negara terhadap masyarakat lokal (desa).

Dari penelitian ini direkomendasikan: partisipasi demokratis di lingkungan masyarakat desa, seyogyanya tidak hanya dicapai dengan mengumpulkan rakyat dalam pertemuan-pertemuan besar, seperti pemilihan Kepala Desa atau yang sejenisnya, tetapi juga perlu diberikan

kepada masyarakat ruang "otonomi relatif" kepada masyarakat lokal, sebagai ruang untuk mewujudkan kehendak dan aspirasinya yang dapat saja berbeda dengan pemerintah atau lembaga birokratis di atasnya, untuk kemudian diproses dan diakomodasikan dengan memperhatikan kepentingan masing-masing pihak. Dengan demikian terdapat keselarasan keinginan antara kepentingan yang bersifat makro dengan kepentingan yang bersifat mikro.

Dari perspektif masyarakat lokal, dalam hal penentuan figur kepemimpinan, seyogyanya terdapat kekuatan-kekuatan adat yang dapat dijadikan standar dalam seleksi seorang tokoh untuk tampil sebagai pemimpin, sekaligus menjadi kendali penggunaan kekuasaan yang menyimpang. Bahkan diperkirakan lebih efektif, karena setiap saat warga masyarakat selalu melakukan kontrol sosial terhadap segala tindak-tanduk si pemegang kekuasaan dalam perannya sebagai patron. Oleh karenanya legitimasi internal perlu diupayakan dengan tidak mengabaikan legitimasi eksternal yakni pemerintah (negara). Untuk itu perlakuan pemerintah terhadap institusi lokal, harus dilandasi oleh prinsip kemitraan dengan batas-batas kewenangan masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

- Almond, Gabriel. dan James S. Coleman, *The Politics of Developing Areas* (terjemahan), Jakarta, Rajawali Pres, 1961.
- Binder, Leonard. (et.al) *Crises and Sequences In Political Development*, Princeton University-Press, 1971.
- Depdikbud (P3KD), *Adat Istiadat Daerah Lampung*, Jakarta 1983.
- Huntington, Samuel P. *Tertib Politik di dalam Masyarakat yang Sedang Berubah*, Jakarta: CV. Rajawali, 1985.
- dan Joan Nelson. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1990.
- Hadikusuma, Hilman. *Masyarakat Adat dan Budaya Lampung*, Jakarta, Mandar Maju, 1989.
- Kartodirdjo, Sartono. *Pembangunan Bangsa*, Yogyakarta, Aditya Media, 1993.
- Muhaimin, Jahja dan Andrew, Colin Mac. *Masalah-Masalah Pembangunan Politik*, Yogyakarta, GAMA Pres, 1985.
- Mubyarto dan Sartono Kartodirdjo, *Pembangunan Pedesaan Di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1980.
- Maria, Yulia. *Kebudayaan Orang Menggala*, Jakarta UI-Pres, 1993.
- Simamora, Sahat. *Beberapa Aspek Pembangunan Politik*, Jakarta, Rajawali Pres, 1983.

Undang Undang RI Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa,
dan UURINo. 4 Tahun 1975 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah,
Semarang, Aneka Ilmu.

Kompas, 15 Februari 1989.

Prisma, Nomor 10 Tahun 1990.